

638/645

ODPIS

III 48

Pan Red.
J. Pac

Sygn.akt I SA 1860/97

W Y R O K
W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 26 lutego 1998 r.

Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie
w składzie następującym:

Przewodniczący sędzia NSA-Janina Antosiewicz

Sędziowie. NSA - Jerzy Sulimierski

- Leszek Włoskiewicz (spr)

Protokolant - Jadwiga Kaniewska

po rozpoznaniu w dniu 12 lutego 1998 r.

sprawy ze skargi Zarządu Gminy Warszawa-Ursynów

na uchwałę Nr XLVI/381/97

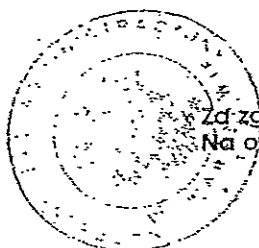
Rady Miasta Stołecznego Warszawy

z dnia 7 kwietnia 1997 r.

w sprawie zmiany nazwy ulicy

w Gminie Warszawa-Ursynów -

stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały.



Za zgodność z oryginałem:
Na oryginale właściwe podpisy

4

I SA 1860/97

U Z A S A D N I E N I E

Rada Miasta Stołecznego Warszawy - działając na podstawie art.8 pkt 11 ustawy z dnia 25 marca 1994 r. o ustroju miasta stołecznego Warszawy (Dz.U. Nr 48, poz. 195 ze zm.) oraz §9 pkt 12 statutu miasta stołecznego Warszawy (jedn.tekst MP w 1996r. Nr 56, poz. 516), na wniosek 35 radnych tej Rady - uchwala z dnia 7 kwietnia 1997 r., w sprawie zmiany nazwy ulicy w Gminie Warszawa-Ursynów, ulicy o dotychczasowej nazwie Związku Walki Młodych nadała nazwę Józefa Andrzeja Szczepańskiego i wykonanie uchwały powierzyła Zarządowi miasta stołecznego Warszawy.

Zarząd Gminy Warszawa-Ursynów - upoważniony przez Radę tej Gminy, która najpierw negatywnie zaopiniowała projekt uchwały zmieniającej nazwę ulicy ZWM, po czym wniosła o zmianę podjętej uchwały i przywrócenie starej nazwy, lecz wezwanie okazało się bezskuteczne - wystąpił ze skargą zarzucając, że uchwała narusza interes prawny Gminy, gdyż nie uwzględnia kosztów, jakie spowoduje zmiana nazwy ulicy - i nie wskazuje sposobu oraz źródła ich pokrycia - koszty więc obciążą Gminę i jej mieszkańców (przykładowo: tylko w Spółdzielni Mieszkaniowej „Stokłosy” będą to wydatki około 10.000 zł).

Rada miasta stołecznego Warszawy wniosła o oddalenie skargi powołując, że:
„... kwestia obciążeń finansowych Gminy i jej mieszkańców związana ze zmianą nazwy ulicy nie może mieć wpływu na... (ocenę zaskarżonej uchwały) w aspekcie interesu prawnego i uprawnień, o których mowa w art. 101 ustawy samorządowej.

Interes prawny - a tym samym uprawnienie - stanowi kategorię normatywną i musi wynikać z obowiązującego prawa.

Konsekwencją zmiany nazwy ulicy są pewne uciążliwości mające postać obowiązków prawnych, łączących się także z wydatkami, ale interesu prawnego nie można przedstawiać jako odwrotności obowiązku prawnego, a sam zamiar uniknięcia obowiązku nie podlega ochronie prawnej.

Ustawa nie przyznaje legitymacji do wniesienia skargi w razie nałożenia obowiązku, co powoduje, że interesu prawnego należy dowieść niezależnie od istnienia obowiązku".

Skargę Związku Gminy Warszawa-Ursynów poparł Przewodniczący Komitetu Protestacyjnego Mieszkańców ul. ZWM - upoważniony przez grupę mieszkańców do działania w ich imieniu - w piśmie z dnia 28 października 1997 r. zarzucając, że uchwała narusza art.23a ustawy o samorządzie terytorialnym - gdyż jest sprzeczna z interesem gminy i jej mieszkańców, którym mają się kierować radni stosownie do złożonego ślubowania - oraz art.7 ust.1 tej ustawy, poprzez uszczuplenie możliwości zaspokajania zbiorowych potrzeb wspólnoty w następstwie oczywiście zbędnych kosztów obciążających Spółdzielnię Mieszkaniową Stokłosy, mieszkańców ul. ZWM oraz instytucje i przedsiębiorstwa mające tam siedzibę (obliczane na około 100.000 zł), wreszcie art. 3 ust.1 i 2 oraz 4 ust.3, 4 i 6 Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego.

Przewodniczący Komitetu Protestacyjnego podał, że protest popiera 315 osób - ponadto spółdzielnia mieszkaniowa i szkoła podstawowa - które uważają zmianę nazwy ulicy za zabieg niepotrzebny i kosztowny, wymagający nie tylko wymiany tablic informacyjnych na 44 blokach mieszkalnych, ale także pieczęci firmowych oraz dokonania wpisu w dokumentach, w tym odpłatnie w dowodach rejestracyjnych pojazdów i w prawach jazdy.

Przewodniczący wyjaśnił ponadto, że mieszkańcy ulicy ZWM uważają jej nazwę za historycznie związaną z Warszawą - historia zaś w każdych warunkach ustrojowych powinna być otoczona szacunkiem - oraz są oburzeni, że Rada Miasta nie liczy się zarówno z nimi jak i z Radą Ursynowa, która poparła mieszkańców.

Naczelny Sąd Administracyjny zważył, co następuje. Stosownie do art. 101 ust.1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym (jedn.takst Dz.U. z 1996 r. Nr 13, poz. 74 ze zm.) skargę na uchwałę organu gminy, podjętą w sprawie z zakresu administracji publicznej, może wnieść każdy - w tym również gmina będąca członkiem związku komunalnego - czyj interes prawny lub uprawnienie zostały naruszone.

Prezentowane w odpowiedzi na skargę stanowisko odpowiada w swej treści stanowisku sądu administracyjnego przedstawionemu w wyroku z dnia 3 grudnia 1993 r. I SA 1099/93, oddalającemu skargę mieszkańców na uchwałę rady gminy zmieniającą nazwę ulicy.

Stanowisko Sądu - chociaż aktualne, gdyż wyjaśnia jak należy rozumieć interes prawny - nie znajduje zastosowania w tej sprawie ponieważ interes prawny Gminy Ursynów ma ustawowe źródło.

Jeżeli przyjąć, że Gmina Ursynów byłaby obowiązana ponieść jakiekolwiek wydatki spowodowane zmianą nazwy ulicy (np.dokonując wymiany tablic informacyjnych), jej interes prawny wynika wprost z art.51 ust.1 ustawy o samorządzie terytorialnym, gdyż gmina samodzielnie prowadzi gospodarkę finansową na podstawie swego budżetu, narzucone zaś i nie przewidziane w budżecie wydatki ograniczają tę samodzielność.

Jednak Gmina Ursynów nie wykazała czy rzeczywiście i jakie, będą ją obciążać wydatki, natomiast -w świetle §3 zaskarżonej uchwały („wykonanie uchwały powierzyć Zarządowi m.st.Warszawy”) - można nawet twierdzić, że wykonanie obejmuje zarazem finansowanie wszelkich wydatków publicznych wywołanych uchwałą.

Gmina Ursynów powołała ponadto, że zaskarżona uchwała ~~godzi również~~ koszty obciążające mieszkańców.

Na koszty te będą się składać różnego rodzaju wydatki ponoszone indywidualnie przez mieszkańców - w tym przez osoby prawne oraz inne podmioty mające swoją siedzibę przy ul. ZWM - jakie w żadnym razie nie zostaną pokryte z funduszy publicznych (np. wymiana pieczęci, papierów firmowych, wizytówek, szyldów, materiałów reklamowych czy też zgłaszanie zmiany adresu, jeżeli podlega opłacie).

Gmina Ursynów zatem powołała się również na interes mieszkańców, przy czym eksponowała wyłącznie aspekt finansowy, podczas gdy dla mieszkańców nie tylko ten aspekt miał znaczenie w sprawie.

~~Powołując się na interes mieszkańców Gmina Ursynów nie dokonała już kwalifikacji prawnej i nie wskazała normatywnego źródła, które odpowiadające interesom mieszkańców działania czyni obowiązkiem gminy, natomiast wskazała je Przewodniczący Komitetu Protestacyjnego.~~

Z ustawy o samorządzie terytorialnym wynika tylko, że - ~~ponurając rote~~ ~~slubowania~~ (art. 23a ust. 1) adresowana do radnych a nie do rady jako organu gminy - gmina zaspokaja zbiorowe potrzeby wspólnoty lecz sposób zaspokajania potrzeb nie został określony i jest pozostawiony do uznania gminy.

~~Dopiero Przewodniczący Komitetu Protestacyjnego wskazał na Europejską Kartę Samorządu Terytorialnego, sporządzoną 15 października 1985r. w Strasburgu, ogłoszoną w Dz. U. z 1994r. Nr 124, poz. 607, która w stosunku do Rzeczypospolitej Polskiej weszła w życie dnia 1 marca 1994r., będąc w całości uznana za słuszną, przyjęta, ratyfikowana i potwierdzona, ze zobowiązaniem do niezmiennego zachowywania.~~

Stosownie do art.3 ust.1 Karty, dotyczącego koncepcji samorządu terytorialnego - i określającego ideę oraz istotę samorządu - „Samorząd terytorialny oznacza prawo i zdolność społeczności lokalnych, w granicach określonych prawem, do kierowania i zarządzania zasadniczą częścią spraw publicznych na ich własną odpowiedzialność i w interesie ich mieszkańców”.

Z końcowej części przepisu wynika wprost, że interes mieszkańców musi być uwzględniony i, ma zawsze rangę interesu prawnego w rozumieniu art.101 ust.1 ustawy o samorządzie terytorialnym, co nie było możliwe do przyjęcia przed ratyfikacją Karty.

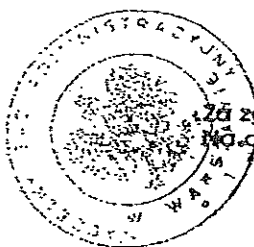
Powołując się na interes mieszkańców Gmina Ursynów była więc legitymowana do wniesienia skargi, ten sam interes zaś - oczywiście pominięty przez Radę Warszawy - dowodzi naruszenia prawa i prowadzi do stwierdzenia nieważności zaskarżonej uchwały.

Należy zarazem wyjaśnić, że art.8 pkt 11 ustawy o ustroju miasta stołecznego Warszawy określa tylko właściwość przedmiotową Rady Miasta stołecznego Warszawy - ograniczając właściwość rad gmin warszawskich - lecz nie określa już sposobu załatwiania objętych właściwością spraw.

Właściwość oznacza prawo do załatwienia sprawy, natomiast nie oznacza prawa do jednostronnego jej rozstrzygnięcia według własnego uznania.

Właściwość ta nie pozbawia podmiotowości tworzących związek komunalny gmin, które - w sprawach dotyczących ich społeczności lokalnych - reprezentują interes mieszkańców, ten interes zaś jest obowiązana uwzględniać również Rada Warszawy.

Wobec powyższego orzeczono jak w sentencji na podstawie art.24 ust.1 ustawy z dnia 11 maja 1995r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym (Dz.U. Nr 74, poz. 368 ze zm.).



Za zgodność z oryginałem:
M. Oryginał własny podpis